

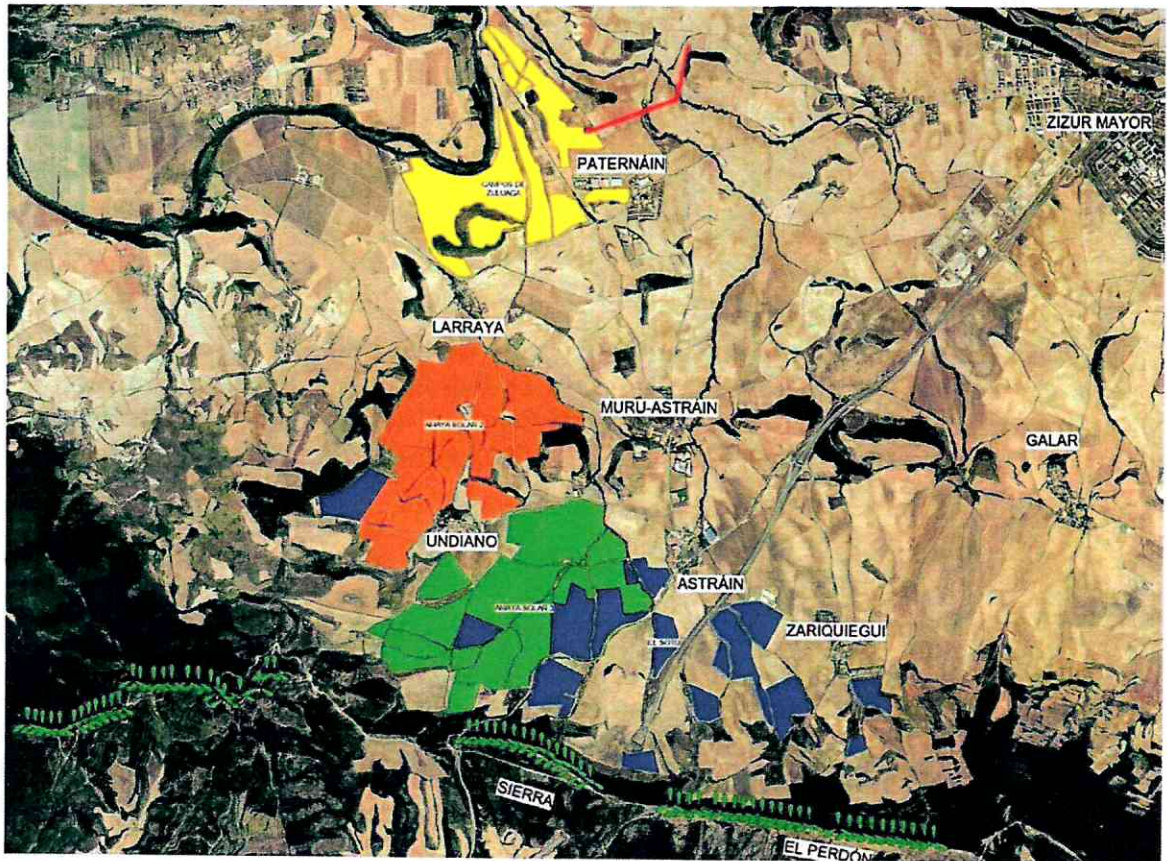
**ASUNTO: Informe del Ayuntamiento de la Cendea de Cizur sobre la solicitud de Autorización Administrativa Previa y Declaración de Impacto Ambiental de la instalación solar fotovoltaica "PSFV Campos de Zuloaga y su infraestructura de evacuación" promovida por Falck Renewables Power 2, S.L.U. (Ref. PFot-726)**

El 26 de agosto de 2021 tuvo entrada en el Ayuntamiento comunicación del Director del Área de Industria y Energía de la Delegación del Gobierno en Navarra en la que se interesa el informe que contemplan a sus respectivos efectos los artículos 127 del Real Decreto 1955/2000, de 1 de diciembre, y 37 de la Ley 21/2013, de 9 de noviembre, en relación con la solicitud que aquella Área tramita bajo la referencia PFot-726 de Autorización Administrativa Previa y Declaración de Impacto Ambiental de Planta Generadora Fovovoltaica de 62 MW, en los términos municipales de la Cendea de Cizur y de la Cendea de Olza, denominada "PSFV Campos de Zuloaga y su infraestructura de evacuación", promovida por Falck Renewables Power 2, S.L.U.

Para la emisión del informe interesado es de tener en consideración muy significadamente que la indicada no es la única planta solar fotovoltaica que se pretende instalar en el término municipal de la Cendea de Cizur. Hasta el momento, el Ayuntamiento ha recibido comunicaciones interesando su informe sobre las cuatro siguientes que se tramitan por las Administraciones que igualmente se expresan:

<u>Instalación</u>	<u>Promotor</u>	<u>Superficie</u>	<u>Admon. Tramitadora</u>	<u>Ref/Expte.</u>
PSFV El Soto	"Global Solar Energy"	140 Ha	Administración Estado	PFot-712
PSFV Campos de Zuloaga	"Falck Renewables"	159 Ha	Administración Estado	PFot-726
PSFV Amaya Solar 2	"Solaria"	202 Ha	C. Foral de Navarra	5100-CE
PSFV Amaya Solar 3	"Solaria"	243 Ha	C. Foral de Navarra	5101 CE

Las concretas localizaciones de las 4 dichas instalaciones fotovoltaicas propuestas se muestran a continuación sobre ortofotografía aérea (en azul PSFV "El Soto"; en amarillo PSFV "Campos de Zuloaga"; en naranja PSFV "Amaya Solar 2"; y en verde PSFV "Amaya Solar 3").



Superposición de las parcelas afectadas sobre ortofotografía aérea

**El informe que se emite por este Ayuntamiento es de oposición a la autorización solicitada de la PSFV Campos de Zuloaga por los siguientes motivos:**

**1º.- Imposibilidad de autorización de la actividad conforme al planeamiento territorial y urbanístico, no contemplándose tampoco la misma como autorizable en la revisión del planeamiento municipal en tramitación.**

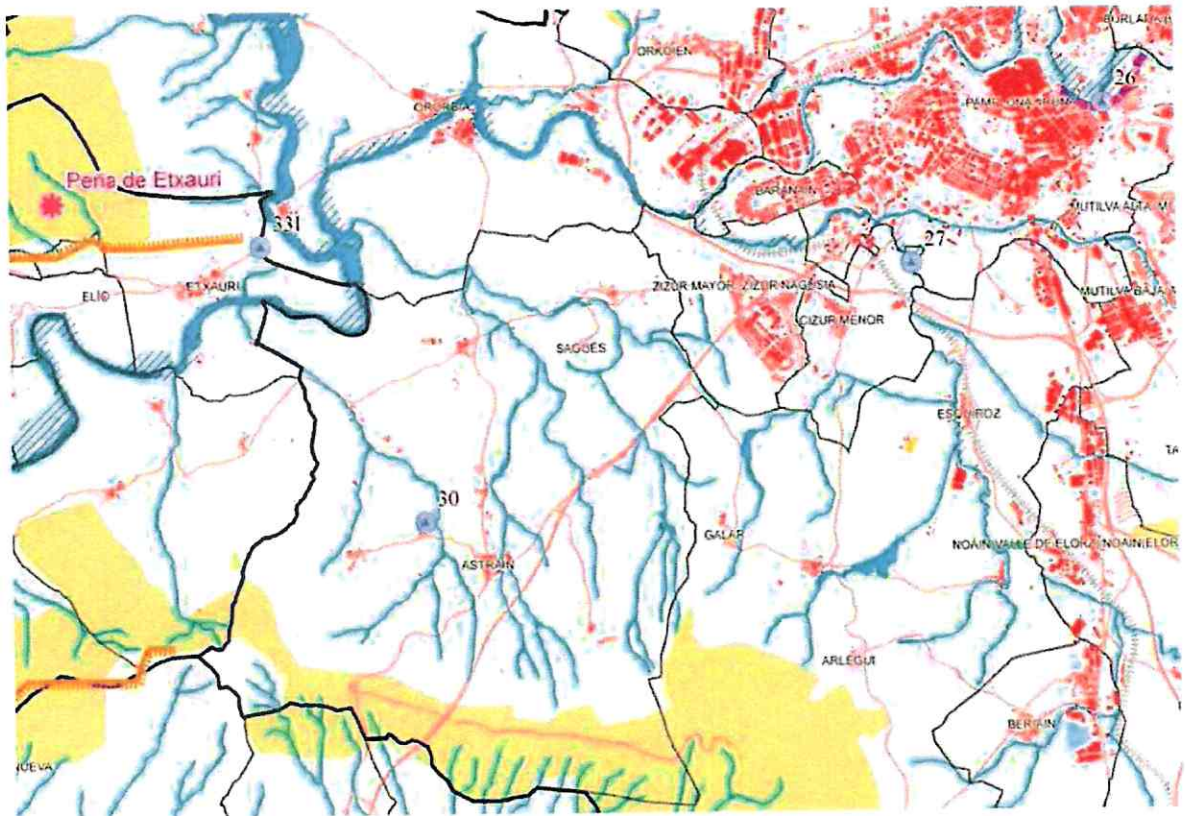
Las parcelas en las que se asentaría la PSFV Campos de Zuloaga sitas en el término municipal de la Cendea de Cizur se clasifican como Suelo No Urbanizable en las NNSS vigentes, en las diferentes subcategorías definidas (parte como Suelo de Mediana y de Alta Capacidad Agrícola o Ganadera, y otras subcategorías de protección y preservación) siendo de aplicación la normativa urbanística aplicable a dicha categoría (SNU).

**La realidad es que se trata en su mayoría de suelos muy productivos desde un punto de vista de capacidad de producción agrícola y caracterizadores del paisaje rural de cultivos de cereal propio de la Cuenca de Pamplona.**

Dado que el planeamiento municipal vigente (NNS) estaba aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de los Planes de Ordenación Territorial (POT), deben tenerse en cuenta también las determinaciones del que resulta de aplicación al municipio de la Cendea de Cizur definitivas de los diferentes elementos de protección del suelo no urbanizable.

Se insertan a continuación extractos de los diferentes planos descriptivos de las determinaciones estructurantes en el medio natural del POT 3 en cuyo ámbito espacial se encuentra el municipio de la Cendea de Cizur a las que ha de estarse. En particular:

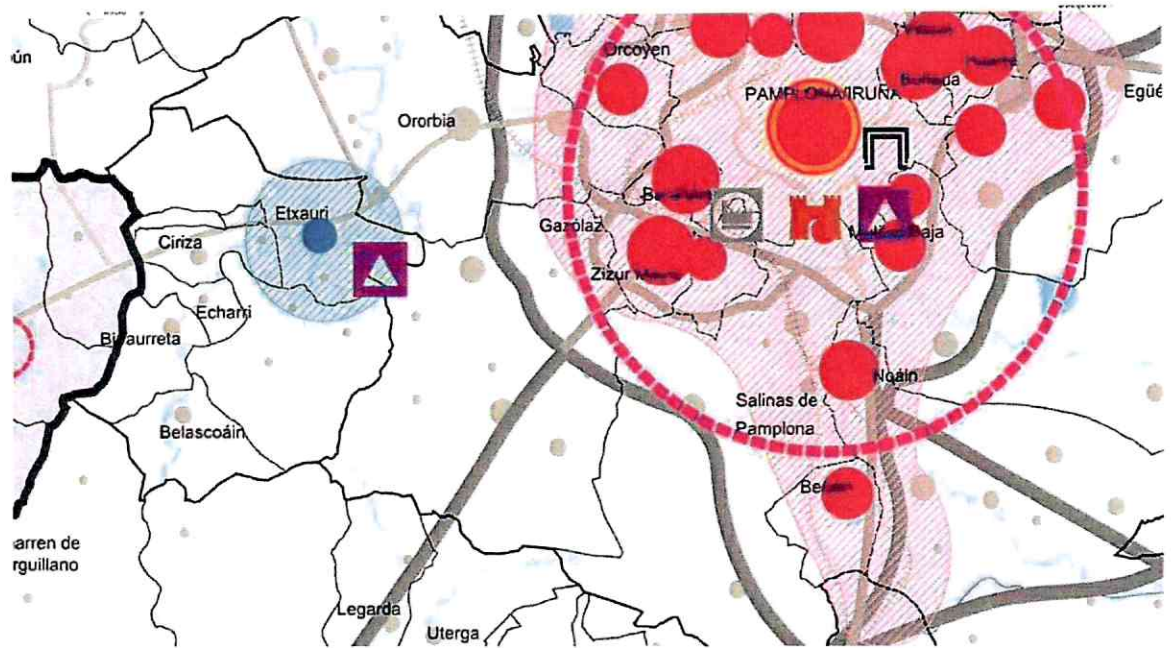
*Estrategia para la Ordenación del Patrimonio Natural y Cultural- Patrimonio Natural. Áreas de Especial Protección:*



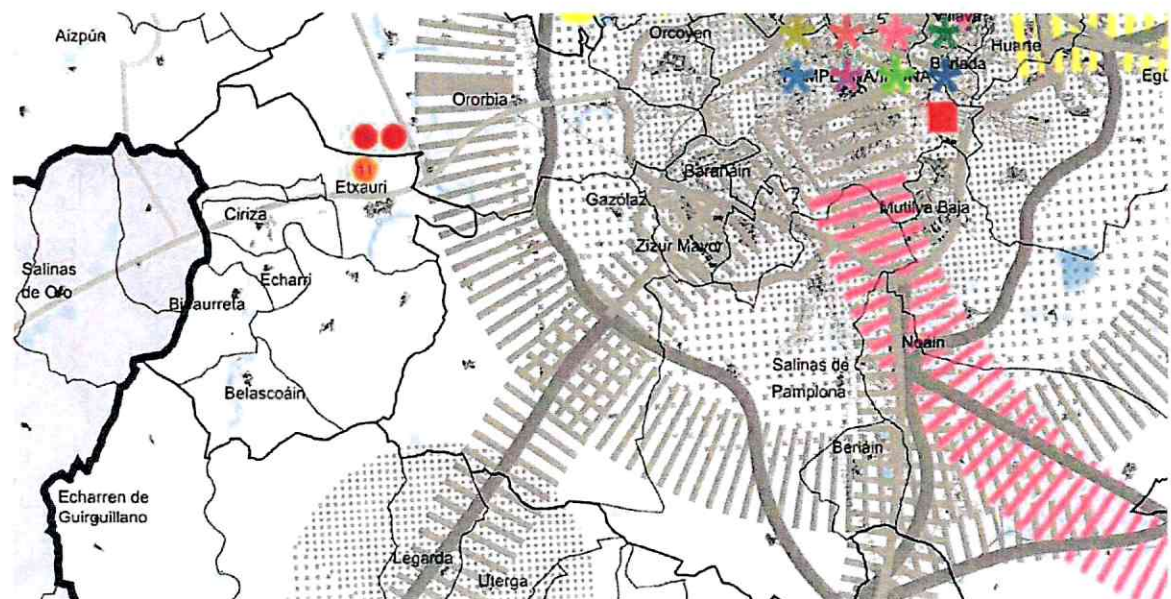




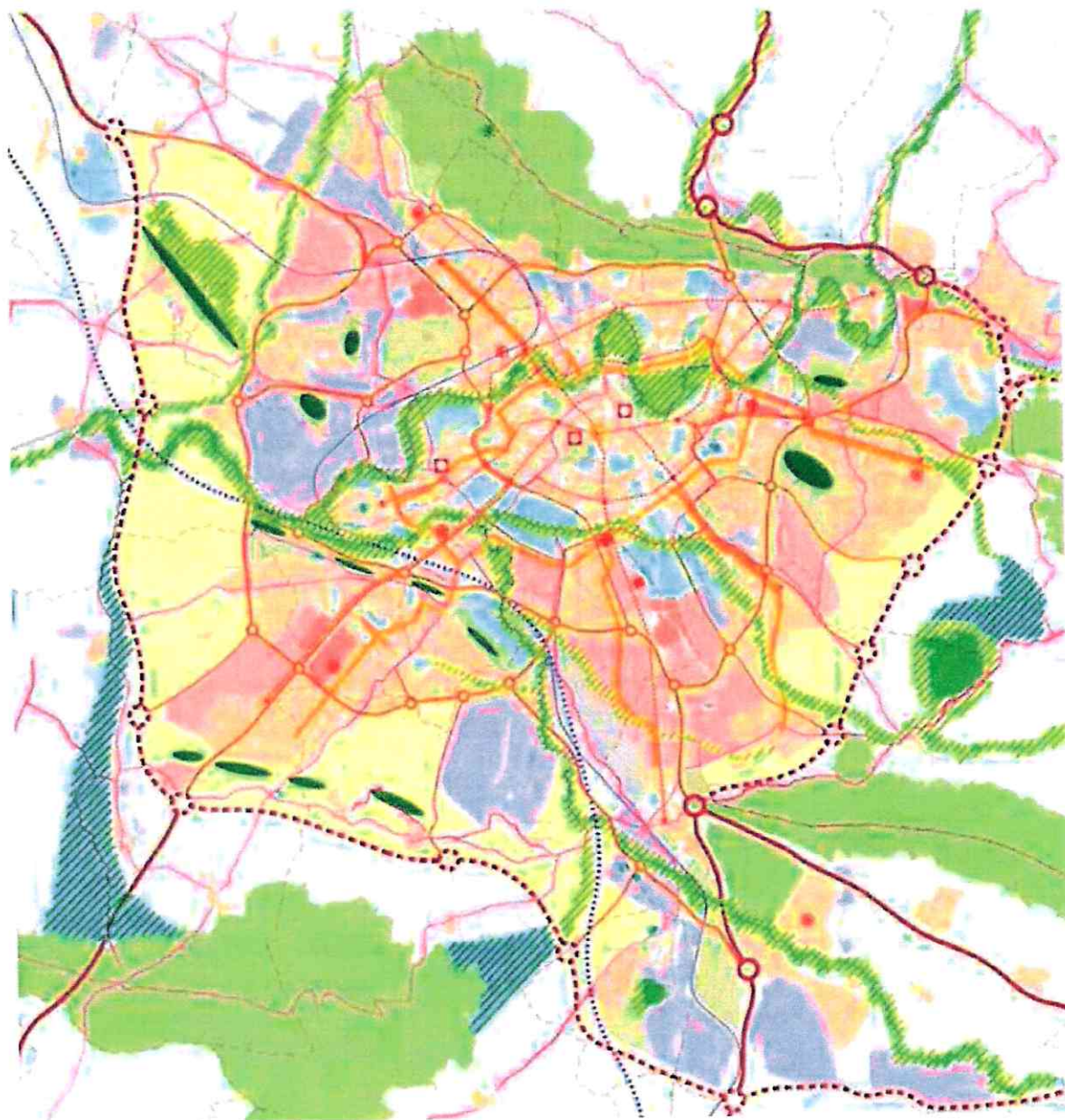
*Estrategia para la Ordenación del Sistema Urbano- Vertebración del Sistema Urbano*



*Estrategia para la Ordenación del Sistema Urbano- Sistema de Asentamientos y Equipamientos. Sistema Económico y Productivo*



*Estrategia para la Ordenación del Sistema Urbano- Área Metropolitana de Pamplona (AMP)*



Se definen en la Estrategia de Ordenación del POT 3 diversas determinaciones estructurantes, de obligado cumplimiento, que invalidan la mayor parte de los cuatro emplazamientos propuestos en la Cendea de Cizur para los parques fotovoltaicos antes referidos.

En ella, además de los anteriores condicionantes ambientales, se establecen los siguientes de ordenación del territorio a tener en cuenta para cualquier tipo de implantación de uso y/o actividad sobre el territorio:

- En trama color naranja se definen las áreas residenciales propuestas
- En trama color rojo, magenta y rosáceo se definen las áreas propuestas de actividad económica y comerciales

- En trama color amarillo se define el área de preservación para futuros desarrollos residenciales y/o de actividad económica.

En resumen, tal y como se ha indicado y de conformidad con la definición de categorías y subcategorías de la legislación urbanística vigente, cabe concluir que la actuación se enclava en Suelos No Urbanizables de Protección y Preservación.

Siendo ello así, ha de estarse a lo que disponen los artículos 112 y 113 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por el Decreto Foral legislativo 1/2017, de 26 de julio (en adelante TRLFOTU):

*“Artículo 112. Actividades y usos autorizables en suelo no urbanizable de protección.*

*1. En suelo no urbanizable de protección podrán autorizarse aquellas construcciones, instalaciones o usos cuya compatibilidad con los específicos valores que motivan su especial protección quede suficientemente justificada, y no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial, por los instrumentos de planificación sectorial o territorial y/o por el planeamiento urbanístico municipal.*

*2. En estos suelos no serán autorizables y especialmente quedan prohibidas las construcciones, actividades o usos que impliquen transformación de su destino o naturaleza, lesionen el valor específico que se quiere proteger o infrinjan el concreto régimen limitativo establecido por los instrumentos de ordenación territorial o la legislación sectorial.”*

*“Artículo 113. Actividades y usos autorizables en suelo no urbanizable de preservación.*

*1. En el suelo no urbanizable de preservación serán autorizables las actuaciones vinculadas a actividades de carácter agrícola, forestal o ganadero, deportivas, de turismo activo o de ocio, incluyéndose la horticultura de ocio, infraestructuras, servicios, equipamientos y dotaciones que deban desarrollarse en suelo no urbanizable, que sean conformes con lo establecido en el Plan de Ordenación Territorial de su ámbito territorial y estén expresamente previstas por el planeamiento urbanístico municipal....”*

En el caso que nos ocupa, la actividad planteada no está expresamente prevista en el planeamiento urbanístico municipal vigente (Normas Subsidiarias), lo que ha llevado a la Asesoría Técnico Urbanística del Ayuntamiento de la Cendea de Cizur a la siguiente conclusión en el informe emitido sobre ella (anexo 1):

**«Conclusiones:**

A la vista de la documentación aportada, y tras análisis de las parcelas en cuestión, el que suscribe, en lo que es materia de su competencia, entiende que procede informar lo siguiente:

- La actividad planteada no se prevé expresamente en las Normas Subsidiarias vigentes, por lo que se considera **“no autorizable”**.»

Y no solo el planeamiento urbanístico municipal vigente no contempla tal actividad, tampoco se hace en el proceso de revisión del mismo actualmente en tramitación sobre el que cabe significar:

**A) SOBRE LA ESTRATEGIA Y MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO (EMOT).**

El Ayuntamiento aprobó la EMOT en sesión plenaria del 10 de marzo de 2021 y, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 71 del TFLFOTU, remitió el expediente al Gobierno de Navarra para Concerto Previo con él sobre los elementos constitutivos del modelo territorial definido y a desarrollar en la fase del Plan Urbanístico Municipal.

La EMOT fue asimismo objeto de un proceso de participación ciudadana previa, tal y como establece el artículo 7 del TRLFOTU, cuyo resultado se recoge en documento anexo a la misma.

Cabe destacar la alta participación de la ciudadanía en dicho proceso, y en particular de los representantes de los Concejos, cuyas sugerencias y aportaciones han sido tenidas en cuenta, con carácter general, en el documento tramitable de EMOT aprobado por el Pleno municipal.

En todo momento el documento ha optado por preservar los espacios naturales del municipio, como enclave rural y agrícola, de alto valor medioambiental y paisajístico.

En dicho documento (EMOT) se define la estrategia de desarrollo del municipio conjuntamente por el Ayuntamiento y el Gobierno de Navarra.

Los criterios trasladados por ambas Administraciones al equipo redactor, que éste viene en recoger en el planteamiento de la EMOT, son los que se exponen a continuación:

- Adaptar los principios inspiradores del planeamiento vigente a la realidad actual del municipio, en sus aspectos territorial y urbanístico, de acuerdo a la normativa vigente.
- Definición de un modelo de ocupación inspirado en el desarrollo sostenible del municipio y la mejora de la calidad de vida de sus ciudadanos.
- Adecuar las previsiones a las necesidades y objetivos de los diversos organismos públicos con incidencia en el territorio.
- Protección de cada ámbito territorial de interés en atención a sus características medioambientales, culturales e históricas, y **conservación del medio natural**.
- **Conservar y potenciar sus valores naturales, preservándolos de actividades constructivas inapropiadas.**

- Proteger y en su caso **fomentar el atractivo paisajístico del territorio.**
- Desarrollo armónico y congruente de los núcleos, manteniendo y mejorando los tejidos urbanos existentes, asegurando su correcta conexión con los nuevos crecimientos, **sin renunciar al mantenimiento del paisaje actual de núcleos rurales.**
- Adaptación de las infraestructuras a las nuevas previsiones de crecimiento. Mejora de las conexiones viarias.
- Resolver de manera equilibrada la demanda de suelo residencial, industrial y dotacional.
- Dotación de sistemas generales adecuados para espacios libres y zonas verdes.
- Proteger el patrimonio histórico cultural.
- **Reserva de terrenos para posteriores crecimientos.**
- En el suelo no urbanizable de protección se incluyen todos aquellos terrenos que de acuerdo con la legislación sectorial vigente estén sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación por sus valores paisajísticos, naturales, ambientales o agrícolas, o por sus valores históricos, artísticos, científicos o culturales.
- Conservación de ecosistemas naturales.
- Conservación de medios rurales notables.

Desde el punto de vista ambiental, en el tratamiento del suelo no urbanizable se integran asimismo el conjunto de especificaciones establecidas en el POT 3, además de las observaciones y recomendaciones realizadas por el Departamento de Medio Ambiente a la EMOT anterior, en lo referente a:

- Tratar el **paisaje** como un elemento cuyos valores se deben **identificar, proteger y poner en valor.**
- **Conservación del Medio Ambiente natural** y protección e identificación específica dentro de la clasificación del suelo no urbanizable: Hábitats de interés Comunitario, MUP, masas arbóreas, formaciones geológicas relevantes, hondonadas y vaguadas, manantiales, caminos...
- Protección del patrimonio cultural e infraestructuras: Camino de Santiago, BIC, etc.
- Búsqueda de la **mínima afección a topografía, paisaje y sistemas de cauces y riberas.**
- De acuerdo a lo establecido en el POT 3, los elementos esenciales en el modelo de desarrollo territorial para la ordenación del medio físico y los recursos naturales son la **Conectividad, la Zona Fluvial y el Paisaje.** Se presta por ello especial atención al mantenimiento y potenciación de la conectividad, apoyada en los cursos fluviales, espacios forestales y lindes de parcelas (que deberán ser revegetados en aras a asegurar dicha funcionalidad), cañadas, etc.

Para completar el escenario de oposición e incompatibilidad con la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio que se plantea en el procedimiento de revisión del planeamiento urbanístico municipal de las cuatro plantas fotovoltaicas que se propone levantar en el término municipal de la Cendea de Cizur, es de significar que parte de los emplazamientos de las PPSFV se encuentran inmediatamente próximos, cuando no colindantes, a núcleos urbanos y áreas de actividad económica

ya existentes, lo que lleva a que tal incompatibilidad no sólo lo sea en relación con los aspectos medioambientales, paisajísticos, de conectividad, de aprovechamiento agrícola del suelo, etc., también lo es con el objetivo de potenciación de los núcleos actualmente poco habitados y en riesgo de despoblación (que son, precisamente, con los que colindan los parques propuestos), al poner en riesgo, hasta el nivel de su arruinamiento, el posible crecimiento de las áreas residenciales y de actividad económica de los pueblos de la Cendea.

Con ocasión de la tramitación de las solicitudes de los 4 referidos Parques fotovoltaicos, tanto los vecinos de la Cendea de Cizur como los Concejos que la conforman han venido en confirmar y reiterar, en diversas formas, la posición que mantuvieron en el proceso de participación ciudadana habida en la revisión del planeamiento urbanístico en curso en relación con la estrategia y modelo de ocupación del territorio, y en expresar su oposición a aquellos por resultar totalmente incompatibles con ella. Así lo evidencian, a título meramente ejemplificativo, los siguientes documentos que se unen como anexos a este informe:

- Extracto del Acta de la sesión de la Comisión Informativa de Concejos del Ayuntamiento de la Cendea de Cizur celebrada el 10 de septiembre de 2021 (anexo 2).
- Acuerdo del Concejo de Gazólaz de 23 de septiembre de 2021 (anexo 3).
- Comunicación al Ayuntamiento del Concejo de Astrain de 27 de septiembre de 2021 (anexo 4).
- Comunicación al Ayuntamiento del Acuerdo del Concejo de Larraya de 23 de septiembre de 2021 (anexo 5).
- Comunicación al Ayuntamiento del Acuerdo del Concejo de Muru Astrain de 24 de septiembre de 2021 (anexo 6).
- Comunicación del Defensor del Pueblo de Navarra al Ayuntamiento dando traslado para informe de la queja formulada ante el mismo por un vecino de la Cendea de Cizur relativa a diversos proyectos de instalación de parques fotovoltaicos en su término municipal (anexo 7).
- Traslado al Ayuntamiento por el Concejo de Muru Astrain de documento de firmas de 32 vecinos y vecinas empadronados en éste en rechazo de la implantación de las instalaciones fotovoltaicas solicitadas en el municipio de la Cendea de Cizur (anexo 8).

## **B) SOBRE EL CONCIERTO PREVIO SOBRE LA EMOT.**

El artículo 71 del TRLFOTU dispone a su apartado 5:

*"El ayuntamiento, tras la consideración de las conclusiones del Plan de Participación referidas a esta fase y los informes emitidos, aprobará la Estrategia y Modelo de Ordenación del Territorio, previo Concerto con el Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo sobre los elementos constitutivos del modelo territorial definido y a desarrollar en la fase de Plan Urbanístico Municipal."*

En su aplicación al proceso de revisión del planeamiento urbanístico del municipio de la Cendea de Cizur, el Gobierno de Navarra ha establecido una propuesta de Concierto previo entre el Ayuntamiento y el Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda, Paisaje y Proyectos Estratégicos con relación al

Plan General Municipal de la Cendea de Cizur, mediante Informe técnico de fecha 11 de agosto de 2021 (se adjunta al presente informe como anexo 9).

Este documento, de obligado cumplimiento en la tramitación y aprobación del Plan Urbanístico Municipal, establece entre sus determinaciones en Suelo No Urbanizable diversos aspectos medioambientales, paisajísticos y patrimoniales del territorio, que son:

*Previamente a la Declaración Ambiental Estratégica (DAE) definitiva, se conciertan los siguientes elementos determinantes de la ordenación municipal:*

- Parque metropolitano de la Sierra del Perdón.
- Montes de utilidad pública: 646 Arondain Astráin, 647 El Monte Undiano y 648 Salsigay Zariquiegui, Patrimonio forestal de Navarra; fincas de Franco-Andía y Franco-Txiki y Hábitats de Interés comunitario.
- Espacios de Conectividad ecológica: Sierra del Perdón y corredor de conexión por Astráin, Muru Astráin y Paternáin hasta el río Arga.
- La red fluvial que fluye hacia los ríos Arga y Elorz, y sus vegas, incluyendo la vegetación de interés asociada, como espacio de conectividad.
- Miradores paisajísticos: Alto del Perdón, confluencia del camino de Santiago con la Cañada CRVA, y el Monte Mendía en Gazólaz.
- Enclaves de valor paisajístico: Promontorios de Cizur Menor, Muru-Astráin y Guenduláin.
- Los suelos susceptibles de estar sometidos a riesgos: de inundaciones del sistema fluvial de los ríos Arga y Elorz, de deslizamientos y asociados antiguas actividades mineras, en el centro y sur del municipio.
- Lugares de interés ecológico: PIG 27: Meandros del río Elorz en la huerta del Moro, y PIG 30: Riples de oscilación en Undiano.
- Vías pecuarias: Cañada Real de la Valdorba a la Sierra Andía (CRVA), Traviesa nº 8, Pasada nº 7, Pasada nº 23 y Ramal nº 15.
- Camino de Santiago.
- Bienes de interés cultural (BIC): La Iglesia Sanjuanista, en Cizur Menor, y la Iglesia de Santa María, en Gazólaz.

*En relación con el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica del Plan General Municipal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, los Planes son objeto de Evaluación Ambiental Estratégica ordinaria.*

*El Plan Urbanístico Municipal incluirá un Estudio Ambiental Estratégico (Estudio de Incidencia Ambiental), que junto con las alegaciones de contenido ambiental recibidas durante el período de información pública, y el documento resumen de integración ambiental se remitirá al Dpto solicitando la emisión de la Declaración Ambiental Estratégica (DAE).*

Y en particular, el meritado documento establece en su primer apartado, bajo el título de "*Modelo Territorial*", que la Cendea de Cizur define un modelo de ocupación del territorio que se compone de dos partes bien diferenciadas; por un lado los núcleos urbanos consolidados de Cizur Menor y Gazólaz, que forman parte de la estructura funcional del Área Metropolitana de Pamplona, y por otro lado el resto de núcleos, que se integran en la malla rural, en un **entorno de carácter eminentemente natural que reúnen valores medioambientales y paisajísticos a proteger.**

Expresa determinación que evidencia que el concierto previo alcanzado por el Gobierno de Navarra y el Ayuntamiento de la Cendea de Cizur sobre el modelo territorial de municipio a trasladar al planeamiento urbanístico municipal no resulta compatible con la implantación de los cuatro parques fotovoltaicos planteados.

De lo dicho en este numeral cabe extraer, a modo de resumen, las siguientes **CONCLUSIONES:**

- El planeamiento urbanístico municipal vigente (NNSS) no permite ni autoriza la implantación de parques solares fotovoltaicos.
- Las actuaciones propuestas no son compatibles con las determinaciones del planeamiento urbanístico supramunicipal vigente (POT-3).
- La legislación urbanística vigente (TRLFOTU) determina, para la obtención de una autorización de implantación de una actividad en Suelo No Urbanizable, la obligatoriedad de que *"sean conformes con lo establecido en el Plan de Ordenación Territorial de su ámbito territorial y estén expresamente previstas por el planeamiento urbanístico municipal"*. No concurre ninguna de las dos circunstancias.
- El planeamiento urbanístico municipal (PUM) en tramitación no prevé la implantación de parques fotovoltaicos en ningún punto del territorio. La EMOT se encuentra concertada con el Gobierno de Navarra en estos mismos términos.
- La participación vecinal y de los Concejos en el proceso de participación ciudadana seguido para la formación de la EMOT fue amplia e intensa, concretándose de forma unánime en la necesidad de protección y preservación del medio natural y de los núcleos de carácter rural enclavados en la Cendea, proyectándose con ello al futuro planeamiento, debidamente adaptado a las determinaciones del POT 3, el modelo de ordenación del territorio al que responde el planeamiento vigente y que no resulta compatible, ni por ello consientes, las instalaciones fotovoltaicas que se proponen y que, de instalarse, generarían de facto un modelo de ordenación del municipio radicalmente distinto al actual y al que preconiza y se dirige el planeamiento urbanístico en formación.

**2º.- Necesaria sujeción a planificación previa de la implantación y autorización de grandes instalaciones solares fotovoltaicas.**

La proliferación en los últimos tiempos en el país de iniciativas meramente privadas de instalación y puesta en funcionamiento de grandes plantas solares fotovoltaicas, por la importante ocupación de suelo no urbanizable que comportan y por su afección sólo por ello al medio ambiente y a la estrategia y modelo de usos del territorio, exigen su sometimiento al principio de planificación, y ello tanto en el plano estrictamente municipal, como en el autonómico y en estatal.

Excede del objeto de este informe entrar a concretar las finalidades, el alcance y los medios de la planificación a nivel estatal, pero ello no impedirá destacar dos objetivos a alcanzar con ella por su directa incidencia en las actuaciones planificadoras de la Comunidad Foral y de las Entidades Locales de Navarra en las que a continuación nos centraremos:

- El primero, la distribución de la producción eléctrica total esperable a partir de plantas solares fotovoltaicas entre los territorios de las distintas Comunidades Autónomas, atendiendo para ello tanto a la idoneidad de las características de sus respectivos territorios para su generación como a las necesidades energéticas de los mismos a satisfacer con ella.
- El segundo, establecer con precisión los elementos que permitan caracterizar en forma segura e indubitada las instalaciones fotovoltaicas de un mismo promotor como una o como diversas plantas de explotación a los efectos de su autorización, de suerte que, como legalmente procede, se sitúe en el ámbito de las Administraciones Públicas y no en el de los particulares la concreción del alcance de sus respectivas competencias. Así es, la distribución de la competencia para la autorización de las instalaciones solares fotovoltaicas entre la Administración Estatal y las Autonómicas en atención a su potencia instalada (el artículo 3.13 de la Ley 24/2013 del Sector Eléctrico residencia en la Administración General del Estado la de las instalaciones de producción eléctrica de una potencia superior a 50 MW) está llevando a sus promotores, en función de su particular interés en cada caso, bien a que acumulen en una única planta instalaciones sitas en distintas parcelas sin continuidad territorial, e incluso alejadas entre sí, a fin de alcanzar la potencia que allega la competencia estatal para su autorización, bien a lo contrario, esto es, a fraccionar y tener como diferentes plantas instalaciones radicadas, sin discontinuidad alguna, en un mismo espacio a fin de distribuir artificialmente entre ellas su potencia para que su autorización corresponda a la Administración autonómica.

Manifestación de ambas situaciones encontramos en las plantas que se pretender levantar en la Cendea de Cizur con solicitud de autorización en tramitación:

- De la primera, en la PSFV El Soto: Sus 120 MWp, y la correspondiente competencia estatal para su autorización, se consigue por instalaciones localizadas en una pléyade de parcelas no sólo en gran parte sin continuidad territorial entre ellas, sino distantes entre sí (y una además enclavada en el ámbito espacial continuo de otra PSFV, y otra más allá del ámbito espacial de otra PSFV que linda con esta última).
- De la segunda, en las dos plantas que promueve Solaria con la denominación de "Amaya Solar 2" y "Amaya Solar 3": A pesar de tratarse de instalaciones fotovoltaicas que se sitúan en continuidad espacial, su potencia total se fracciona en dos PPSFV colindantes formalmente independientes (de 34,974 MWp cada una) que lleva su autorización al ámbito competencial de la Comunidad Foral.

### 2.1.- Preceptividad de que la ordenación de la implantación de las grandes PPSFV se realice mediante instrumentos de planeamiento urbanístico o territorial.

A diferencia de la instalación de los Parques Eólicos, para la que el Decreto Foral 126/1996, de 26 de febrero, exige un Plan Especial o un Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal, la de "instalaciones para aprovechar la energía solar en

*suelo no urbanizable*” no se sujetan por la Orden Foral 64/2006, de 24 de febrero, del Consejero de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio y Vivienda, a la tramitación y aprobación de dichos instrumentos de planificación.

La razón de la diferencia estriba sin duda en la distinta realidad de ambas instalaciones en aquellos momentos: el aprovechamiento eólico proliferaba y se materializaba en parques cada vez mayores, mientras que el fotovoltaico era meramente puntual y ocasional en fase incipiente de experimentación sobre su potencialidad y viabilidad. Además de los Planes de Ordenación Territorial y de los Planes Energéticos de Navarra como a continuación veremos, los respectivos títulos de las indicadas dos disposiciones dejan muestra de esa distinta realidad: en el caso de los aprovechamientos eólicos se habla de “parques”, en el de los fotovoltaicos de “instalaciones”.

La situación ha cambiado en los últimos tiempos de forma radical, al igualarse las realidades de los aprovechamientos eólicos y fotovoltaicos en su materialización en el suelo no urbanizable: se promueven gran número de instalaciones fotovoltaicas de gran capacidad, próximas y hasta colindantes entre sí, que han ganado, como los aprovechamientos eólicos, la condición y denominación de “parques”.

Y es su propia realidad y configuración física actual como “parques” y su localización focalizada en concretos espacios lo que lleva a la preceptividad de la ordenación de su implantación (esto es, cuando no son aquellas instalaciones aisladas que contempla la meritada Orden Foral 64/2006) a través de aquellos instrumentos de planificación a que se sujetan los Parques Eólicos. Y ello es así porque en su actual realidad los Parques Solares Fotovoltaicos –y en particular los cuatro que se promueven en la Cendea de Cizur- reúnen las condiciones y requisitos para los que resultan exigibles tales instrumentos conforme disponen los artículos 61.1.c) y 42.2 del TRLFOTU que les resultan por ello de directa aplicación:

*“Artículo 61. Planes Especiales.*

*1. Con carácter general, los Planes Especiales tienen por objeto desarrollar sobre cualquier clase o categoría de suelo las determinaciones de la ordenación estructurante contenidas en los Planes Generales Municipales, así como establecer, modificar o completar su ordenación pormenorizada, con las siguientes finalidades:*

.....

*c) La ordenación de usos y actividades en el suelo no urbanizable cuya dimensión o complejidad así lo requiera, con objeto de garantizar su adecuada inserción en el medio rural.”*

*“Artículo 42.....*

*2. Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto la implantación de infraestructuras o instalaciones del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas, cuya incidencia y efectos, en cuanto a la ordenación territorial, trascienda, por la magnitud, importancia o las especiales características que presenten, al municipio o municipios sobre los que se asienten.”*

Pero según sea la magnitud del impacto de la actividad a implantar en la ordenación territorial que establece la planificación urbanística o en el medio ambiente, tales instrumentos resultan insuficientes y se requiere que su ordenación

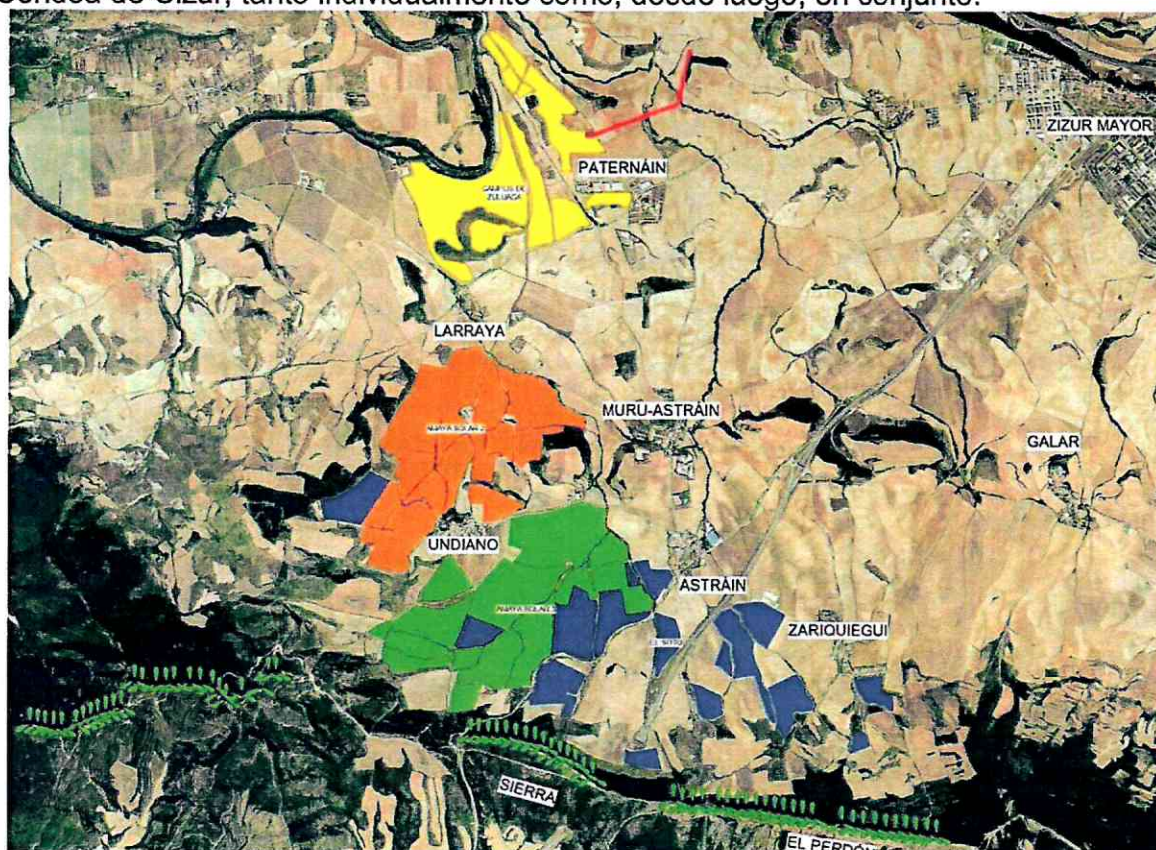
se realice mediante el ejercicio de forma plena de la potestad de ordenación del municipio, esto es, mediante la revisión del planeamiento urbanístico general. Así lo dispone el artículo 22.7 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) que remite para su concreción a la legislación de ordenación territorial y urbanística:

*“7. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística establecerá en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente.”*

En cumplimiento del transcrito precepto la Disposición Adicional Sexta del TRLFOTU culmina su contenido regulador señalando:

*“A los efectos de lo dispuesto en el apartado 7 del artículo 22 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, **se entenderá que una actuación de urbanización obliga a revisar el planeamiento del municipio** o del ámbito territorial superior en que se integre por existir un impacto medioambiental de la actuación cuyos efectos significativos trascienden del concreto ámbito de la misma, **cuando** como resultado de las condiciones o determinaciones impuestas por la Declaración de Impacto Ambiental, el Departamento competente en materia de ordenación del territorio constata que **la actuación propuesta es contraria al modelo de ocupación y desarrollo de todo el ámbito territorial que se pretende modificar.**”*

Volvemos a dejar gráfica representación de la gran magnitud y extensión superficial de los cuatro PPSFV que se pretenden implantar en el término municipal de la Cendea de Cizur, tanto individualmente como, desde luego, en conjunto.



Los cuatro parques ocuparían más de 744 Ha (unos 7.500.000 m<sup>2</sup>), que quedarían sustraídas de su vocación y destino propios de sus categorías de clasificación dentro del suelo no urbanizable del municipio que llevaron a su protección y preservación por el planeamiento territorial y urbanístico vigentes en el mismo.

Tal extensión supone, en términos relacionales con el concreto espacio en que se asientan los parques, aproximadamente la cuarta parte de la superficie total de los términos concejiles afectados (Paternain, Larraya, Astrain, Muru Astrain, Undiano, Zariquiegui y el enclave de Eriete); y en términos meramente superficiales, el que permite el acogimiento de 909 campos de fútbol, en la medida máxima que contempla la FIFA para ellos (75 x 110 m.).

Desde luego, tanto si se atiende a su vertiente relacional como a la absoluta superficial, ninguna duda cabe de que la implantación de los cuatro PPSFV resulta contraria al modelo de ocupación y desarrollo de ese ámbito territorial (y también del de todo el municipio de la Cendea de Cizur). Modelo que viene en alterar radicalmente, generando otro absolutamente diverso a él cuya sostenibilidad y procedencia han de ser objeto de análisis y verificación pública a través de la oportuna planificación general antes de su autorización.

Acudiendo a un tema de actualidad como término de comparación que permite apreciar la afectación al modelo de ordenación territorial de tan masiva instalación en la Cendea de Cizur de plantas fotovoltaicas, señalar que la superficie que las cuatro pretendidas ocuparían sería el doble a la ocupada por la lava expulsada por el volcán Cumbre Vieja en la isla de La Palma; ocupación esta que ha causado, como nadie discute, una radical afectación a su ordenación territorial y al régimen de usos del suelo.

**A su consecuencia, la implantación en la Cendea de Cizur de las cuatro plantas solares fotovoltaicas cuyas autorizaciones se tramitan en la actualidad por la Administración del Estado y por la de la Comunidad Foral requiere de su previo recogimiento y ordenación en la revisión del planeamiento general municipal.**

**2.2.- Preceptividad de la ordenación de las condiciones generales necesarias para la implantación de grandes PPSFV en el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra por la planificación territorial y sectorial energética de dicho ámbito.**

El sometimiento de la actividad de producción de energía eléctrica a la planificación tanto territorial como sectorial, y que ésta ha de hacerse en cuanto a su contenido y alcance en atención a la concreta realidad y caracterización que esa actividad (y cada una de sus modalidades) presente en cada momento, resulta tanto del POT 3, al que se sujeta el municipio de la Cendea de Cizur, como de los planes energéticos aprobados por el Gobierno de Navarra, y en particular del "Plan

Energético de Navarra Horizonte 2030 (PEN 2030)", aprobado por su Acuerdo de 24 de enero de 2018, actualmente vigente.

Así, el artículo 19 del POT 3 (Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo) establece bajo el título "Criterios generales para la regulación del suelo no urbanizable" con el carácter de vinculante para el planeamiento urbanístico:

*"El POT 3 establece los siguientes criterios generales para la regulación de usos en el suelo no urbanizable del ámbito, teniendo en cuenta la capacidad de acogida del medio para cada tipo de actividad:*

*.....*

*h) Promover la instalación de energías renovables como alternativa a otras energías más contaminantes, **mediante una implantación ordenada y basada en criterios ambientales.***

Y después, en su artículo 73, viene en entroncar y relacionar esa ordenación y planificación territorial y medioambiental con la planificación sectorial energética:

*"1. Las actuaciones en materia energética de las administraciones públicas de Navarra, en coherencia con el Plan Energético de Navarra, tendrán los siguientes objetivos:*

*a) Buscar la autosuficiencia energética de acuerdo con la demanda futura previsible, a través del fomento de las energías renovables coadyuvando a los compromisos adquiridos en esta materia por España y Navarra.*

*...."*

Por su parte, el PEN 2030 señala a su apartado 1.5 "Estrategia energética y ambiental de Navarra con horizonte 2030. Ejes del Plan Energético de Navarra Horizonte 2030":

*«La planificación energética corresponde a la etapa inmediatamente posterior al desarrollo de la prospectiva energética y la decisión sobre el escenario apuesta de futuro y supone la elaboración de las opciones estratégicas a desarrollar con sus correspondientes programaciones sectoriales concretas.*

*La planificación energética representa el análisis a medio plazo que marca la convergencia hacia los objetivos, y, por lo tanto, la intensidad de estas acciones.*

*Hay dos objetivos básicos a alcanzar en relación a la planificación energética:*

- Elaborar y actualizar la planificación energética de Navarra, tanto a nivel estratégico como operativo, en función de las evoluciones futuras (marco socioeconómico, energético, ambiental...)*
- Integrar y coordinar la planificación energética con otras planificaciones y políticas sectoriales (medio ambiente, planificación del territorio, políticas de transporte, vivienda, agrarias, forestales, ...) haciendo especial énfasis en las planificaciones y políticas de cariz territorial y ambiental.*

*La planificación se fundamenta, se basa en una prospectiva, como la que se efectúan constantemente en todos los ámbitos de la actividad económica, sujetos a cambios durante el propio periodo de cada plan.*

*Particularmente en el caso de la energía, su carácter estratégico y transversal, hace que su planificación tenga un ámbito de actuación muy amplio, sobre el que influyen muchos factores*

y que sus objetivos se incardinan con otros objetivos sectoriales, socioeconómicos, tecnológicos o medio ambientales.

El dinamismo del sector, debido a los cambios en su marco regulatorio, en los desarrollos tecnológicos o en los requerimientos ambientales etc., que se pueden dar durante el periodo de vigencia o, simplemente, la necesidad de redefinir los objetivos, puede propiciar la aparición de desviaciones a lo largo del transcurso del periodo de vigencia.

Por esta razón, se debe hacer una monitorización, evaluación y seguimiento durante su periodo de implementación, que permita detectar las posibles desviaciones, las causas de las mismas y, en su caso, realizar las adecuadas modificaciones en su planteamiento y objetivos. Para que el PEN 2030 contribuya eficazmente a la consecución de un sistema energético más sostenible basado en las tecnologías energéticamente renovables, el ahorro y la eficiencia energética se ha de establecer un mecanismo sistemático y efectivo de monitorización, evaluación y seguimiento.

.....

#### **1.5.1.1. Desarrollo de las energías renovables.**

.....

Se plantea entre otras medidas, el estudio de la viabilidad de utilización de las cubiertas de construcciones de instalaciones agroalimentarias (agroindustrias, explotaciones ganaderas, etc.) como soporte de paneles fotovoltaicos para la producción de energía, en función de su orientación, dimensiones e implantación en el territorio.

#### **1.5.1.2. Eólica**

Implantación y repotenciación de los parques eólicos respetando los criterios medioambientales. Promoción de la participación pública en este tipo de instalaciones. Promoción de las instalaciones minieólicas y de autoconsumo.

#### **1.5.1.3. Fotovoltaica**

Promoción de la participación pública y privada en este tipo de instalaciones y promoción de su instalación en edificios de las administraciones públicas y en las instalaciones de autoconsumo con y sin vertido a red.

.....»

Igual muestra del dispar estado de desarrollo prospectivo y realidad en que se encuentran al tiempo de la aprobación del PEN 2030 las energías eólica y fotovoltaica que los dos últimos incisos transcritos evidencian (y por ende del diferente nivel de ordenación planificada de las mismas), vuelve a dejar éste en el inventario que después recoge de los posibles recursos de energías renovables de Navarra:

#### **«... 2.1.3.1. Eólica**

Los mapas eólicos de Navarra presentan las características de velocidad de viento y densidad de potencia eólica para toda la geografía de Navarra.

Dada la importancia de la gestión de la eólica en Navarra, este tema se trata específicamente en el capítulo nº 2 "Eólica" de este propio PEN 2030. Actualmente en Navarra existen 1016 MW de eólica instalados.

.....

#### **2.1.3.3. Energía solar**

El IDAE ha realizado una evaluación del potencial de energía solar térmica y fotovoltaica derivado del cumplimiento del código técnico de la edificación (Estudio Técnico PER 2011-2020).

*Para ello recopiló los parques de edificios tanto para el sector residencial como para el terciario.....*

*Tomando como referencia la evaluación del potencial de energía solar térmica y fotovoltaica derivado del cumplimiento del código técnico de la edificación realizada por el IDAE, se desprenden los siguientes resultados respecto al potencial de este recurso energético:*

*.....*

*Los datos anteriores reflejan las amplias posibilidades de la energía solar térmica y fotovoltaica en instalaciones relacionadas con el cumplimiento del CTE. Por otro lado, están el reto de instalaciones de autoabastecimiento energético (relacionadas con la eficiencia energética) y **las instalaciones de producción a gran escala (huertas solares) cuyo desarrollo depende de la coyuntura legislativa y económica que regula su retribución.***

*En el sector industrial, el resultado del estudio muestra que la superficie útil de cubierta alcanza los 243 millones de m<sup>2</sup>.....*

*Actualmente en Navarra existen 161 MW de Fotovoltaica instalados que en 2015 han generado 300 GWh. En Navarra existen 5.450 titulares de instalaciones fotovoltaicas de baja potencia."*

En fin, que el desarrollo de la eólica se mueve y es intenso en el suelo no urbanizable, y por ello y por la importante afección territorial y medioambiental que casusa en él se sujeta a una precisa ordenación planificada.

Por el contrario, el estado de desarrollo de la fotovoltaica estaba residenciado, y a él limita su planificación y ordenación el PEN 2030, al suelo urbano e industrial y a las edificaciones agrícolas y ganaderas sitas en el suelo no urbanizable.

La implantación a gran escala de parques fotovoltaicos de gran capacidad en suelo no urbanizable se tenía en 2018 como un hecho meramente futuro, cuya materialización o no pendía de la coyuntura económica y legislativa, lo que la excluyó de su ordenación planificada, que quedó diferida al momento de su efectiva materialización, de llegar a producirse ésta.

Esos elementos coyunturales se han producido generando múltiples iniciativas privadas de instalación de grandes plantas fotovoltaicas en suelo no urbanizable. Iniciativas cuya materialización con su efectiva ejecución debe ser objeto de la debida ordenación y planificación previa. Y ésta ha de hacerse en términos y alcance equivalentes a como se ha hecho con la actividad eólica en esa clase de suelo dado que, los parques fotovoltaicos y eólicos que ahora se promueven, presentan una caracterización semejante y causan en dicho suelo efectos territoriales y ambientales en todo equiparables.

No es admisible una implantación de PPSFV al mero interés o gusto de sus promotores sin sujeción a una necesaria y debida ordenación pública que, incardinada en una planificación energética y territorial, garantice, de una parte, el debido cumplimiento de los fines y objetivos de interés público a los que han de orientarse, y, de otra, que lo hacen en los debidos términos de sostenibilidad territorial y medioambiental.

No es posible que al margen de toda planificación energética y territorial, exigida por el ordenamiento jurídico para regular esa actividad de producción eléctrica, se instalen en la Cendea de Cizur, simultáneamente en el tiempo, cuatro parques con una potencia total 251,948 MW, que representa el 24,80% de la alcanzada por la eólica sujeta a la debida ordenación y planificación en un amplio lapso de tiempo, y el 156,5% de la potencia fotovoltaica total existente en toda Navarra en el año 2015.

El contenido y alcance que ha de tener esa planificación de las PPSFV nos lo aporta el Capítulo 3 del PEN 2030 referido a la eólica; planificación que pivota sobre el análisis de todo el territorio de la Comunidad Foral para clasificarlo, según su capacidad para la acogida de dichas instalaciones, en las siguientes tres categorías:

- Zonas aptas
- Zonas aptas con limitaciones ambientales y territoriales
- Zonas no aptas.

**3º.- Improcedente configuración por el proyecto de la PSFV Campos de Zuloaga como “uso nuclear o prioritario” del suelo al que se subordinan los demás y vulneración con ello del ordenamiento jurídico.**

La necesidad y urgencia de someter el ejercicio de esa actividad privada de interés público en suelo no urbanizable a una previa ordenación general a través de los distintos instrumentos de planificación energética, territorial y urbanística viene en quedar de manifiesto por el concreto proyecto de PSFV “Campos de Zuloaga” que aquí se informa, pues evitará que, como éste viene en hacer, si sitúe la instalación fotovoltaica como el “elemento nuclear” del uso del suelo en que va a radicar, al que ceden y se subordinan todos los demás. A título meramente ejemplificativo, tal se aprecia que hace en relación con el uso al que sirven los caminos públicos y con el uso o actividad urbana, que en forma alguna se acomoda a los dictados y exigencias del ordenamiento jurídico.

Por lo que hace a lo primero, en la página 29 de la memora descriptiva del proyecto se lee:

*«... Se debe mencionar que se va a solicitar al Ayuntamiento la desafección de camino público coincidente con la parcela catastral número 91370 del polígono 3, el cual, según la información disponible en el SIGPAC de Navarra, tiene un uso clasificado como “VIALES”.*

*Se hace notar que dicho vial tiene la función exclusiva de dar acceso a parcelas pertenecientes a un mismo propietario, y que para todas ellas ya se tiene firmado un contrato de arrendamiento para el Proyecto. Por lo tanto, el citado vial dejará de tener utilidad una vez se construya el Proyecto, por lo que se solicitará permiso para poder aprovechar una superficie que de otro modo pasaría a ser una superficie sin uso productivo, quedando exclusivamente como camino cortado a discurrir entre el vallado de la planta, afectando negativamente por otro lado al área disponible para la implantación de la Planta Fotovoltaica, y aumentando el vallado necesario, aumentando por esa parte el impacto visual del Proyecto....»*

La función de los caminos públicos no es la limitada, como parece desprenderse de lo transcrito, a facilitar el acceso a las fincas o parcelas por las que discurren y lindan, es la más general de conectar las distintas partes de un territorio que desde luego la incluye. Y también es la función del concreto camino público al que refiere el proyecto, que no se agota tras su discurso por las parcelas en que se asentaría la instalación de producción eléctrica.

El planteamiento del Proyecto responde a la idea de que no es la PSFV la que ha de adaptarse a los caminos públicos existentes, sino que, por el contrario, estos están al servicio de la mejor utilidad o conveniencia de la actividad que en ella se va a desarrollar. Porque lo que se plantea no es siquiera un desvío del actual trazado de un camino público en beneficio de la instalación eléctrica, es directamente que el Ayuntamiento desafecte el espacio que ocupa en uno de sus tramos y que se lo ceda a su promotor para integrarlo en ella en perjuicio de la conectividad del territorio. Idea y planteamiento que han de ser absolutamente rechazados por contrarios a los dictados del ordenamiento jurídico y al concreto régimen de uso y protección de las vías y caminos públicos que el mismo establece.

Y por lo que hace a la relación de la PSFV Campos de Zuloaga con el uso urbano, es de significar su colindancia con los suelos y cascos urbanos de Paternain, Larraya y Señorío de Eriete.

El artículo 86 del TRLFOTU, que impera que *"Todos los usos del suelo y especialmente las construcciones habrán de adaptarse al ambiente natural y cultural en que estuvieran situadas"*, veda la integración en el PSFV "Campos de Zuloaga" de las concretas parcelas en las que se materializa su colindancia con dichos núcleos de población", y ello por exigencia de la norma de aplicación directa que el mismo recoge a su letra b)

*"b) En los lugares de paisaje abierto y natural, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras, vías pecuarias y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura, composición, color, materiales de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo."*

En cuanto a la distancia concreta que, en cumplimiento de ese precepto legal y de exigencias medioambientales y de seguridad, ha de existir entre los PPSFV y los suelos urbanos y núcleos poblados, ha de estarse, como mínimo, a la fijada por la Administración Foral para los parques eólicos que, como recuerda el PEN 2030, se cifra en 1.000 metros.